

VĂTĂMAREA DREPTURILOR OMULUI PRIN ACTIVITATE ADMINISTRATIVĂ: CONCEPT ȘI PARTICULARITĂȚI

Igor ȘEVCENCO,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” al MAI

Rezumat

Articolul este consacrat realizării unei analize a cadrului legislativ în vigoare și a doctrinei în domeniu în vederea conturării conținutului conceptului de vătămare a drepturilor omului prin activitate administrativă și elucidării particularităților acestuia, pornind mai ales de la esența activității administrative și formele acesteia.

Cuvinte-cheie: drepturile și libertățile omului, vătămare a drepturilor omului, activitate administrativă, act administrativ, fapt administrativ, act administrativ individual, act administrativ normativ, act real, operațiune administrativă.

Abstract

The article is devoted to an analysis of the current legislative framework and the doctrine in the field in order to outline the content of the concept of harm to human rights through administrative activity and elucidate its particularities, starting especially from the essence of administrative activity and its forms.

Keywords: human rights and freedoms, harm to human rights, administrative activity, administrative act, administrative act, individual administrative act, normative administrative act, real act, administrative operation.

Introducere. Problema vătămării drepturilor omului prin activitate administrativă este una extrem de importantă și actuală la moment, cel puțin din câteva considerente: în primul rând, însăși noțiunea de „activitate administrativă” a fost reconfigurată odată cu adoptarea *Codului administrativ al Republicii Moldova* în anul 2019 [1], ceea ce implică necesitatea studierii acesteia, iar în al doilea rând, în același Cod, legiuitorul definește noțiunea de „drept vătămat”, stipulând că existența acestuia permite persoanei să se adreseze cu acțiune în instanța de judecată, în procedura contenciosului administrativ.

Importanța subiectului este atât de natură teoretică (în doctrină, acesta fiind destul de puțin cercetat), cât și de natură practică, întrucât în cadrul

¹ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (actualizat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, M096-99/09.04.21).

procedurii de contencios administrativ reclamantul este obligat, după cum vom vedea mai jos, să demonstreze/probeze vătămarea ce i-a fost adusă drepturilor sale prin activitatea administrativă.

Scopul studiului. Din considerentele enunțate, în cele ce urmează ne propunem să realizăm o analiză a cadrului legislativ în vigoare și a doctrinei în domeniu în vederea conturării conținutului conceptului de *vătămare a drepturilor omului prin activitate administrativă* și elucidării particularităților acestuia, pornind mai ales de la esența activității administrative și formele acesteia.

Rezultate obținute și discuții. După cum s-a enunțat în partea introductivă, subiectul propus spre cercetare în prezenta lucrare, cuprinde două segmente importante: primul – *activitatea administrativă* și al doilea – *vătămarea drepturilor omului*. În continuare, le vom aborda consecutiv pe ambele.

În general, *activitatea administrativă* reprezintă un subiect destul de bine studiat în doctrina dreptului administrativ (cu precădere românească), acesta putând fi atestat în majoritatea manualelor de drept administrativ sub diferite denumiri, precum [2]: „activitatea autorităților administrației publice”, „activitatea organelor administrației publice”, „formele de realizare a activității executive”, „actele administrației”, „actele de drept administrativ” (sau „formele de îndeplinire a administrației publice” [3]) etc.

În esență, *activitatea administrației publice* a fost desemnată în doctrina românească cu un termen general – *faptul administrativ*, care „din perspectiva științei administrației, definește multitudinea de activități îndeplinite la nivelul administrației publice, având atât un caracter juridic, cât și un caracter nejuridic” [4].

Spre deosebire de arealul românesc, în doctrina rusă, se operează cu noțiunea de „activitate administrativă” (numită și activitate juridico-administrativă) prin care se înțelege: „activitatea executivă, realizată în baza normelor de drept administrativ, de către organele puterii executive a statului și organele administrației publice locale, care prin intermediul serviciilor publice pe care le gestionează, realizează funcțiile statului în limitele competențelor lor” [5]; „activitatea organelor puterii executive și de autoadministrare locală, orientată spre asigurarea executării normelor legislației naționale decătore alți subiecți de drept administrativ” [6]. Pentru a se accentua varietatea

² Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, p. 4.

³ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004, p. 60.

⁴ Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 7.

⁵ Мазурин С. Ф., Прокофьев К. Г. Социальное управление и административно-правовая деятельность. Лекция. В: Мир политики и социологии, 2018, №1, p. 118.

⁶ Стахов А. И. Административное право России в 2 ч. Часть 1. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2019, p. 131; Евсикова Е. В. Административное право: современный терминологический словарь. Симферополь: ИТ «АРИ-АЛ», 2020, p. 8.

activităților autorităților administrației publice, în arealul menționat, se operează cu noțiunea de „forme de administrare publică” [7] sau „forme de realizare a puterii executive” [8] (prin *formă* desemnându-se „acțiunea exteriorizată a organelor puterii executive, realizată în limitele competenței acestora” [9] sau „forma externă de manifestare a activității organului puterii executive sau a funcționarului public, realizată în limitele competenței, care generează anumite consecințe” [10]).

Din cele menționate se poate observa că, în ambele medii academice, practic se folosește aceeași terminologie relevantă pentru desemnarea diversității activității administrative a autorităților publice – „forme de realizare a administrării publice”. Cu toate acestea, atestăm unele diferențe la capitolul identificării *formelor concrete de realizare a administrării publice*.

Astfel, cu referire la doctrina românească, menționăm că în una dintre cele mai reprezentative lucrări din perioada postbelică (semnată de către prof. R. Ionescu), sunt menționate șase forme de activitate ale organelor administrației de stat [11]: *actul administrativ, actul juridic unilateral ce nu realizează puterea de stat, actul juridic contractual, operațiunea administrativă, operațiunea de tehnică administrativă și operațiunea direct productivă*.

În timp, formele concrete de manifestare a activității executive au fost analizate prin prisma *teoriei faptului juridic*, pornindu-se în special de la clasificarea faptelor juridice (în sens larg) în *acte juridice și fapte materiale juridice*, ultimele cuprinzând evenimentele și acțiunile omenești (licite și ilicite) [12]. Ca urmare, s-a argumentat că conținutul „faptului administrativ” este format din patru elemente: „acte juridice, operațiuni tehnico-materiale, fapte material-juridice și acte politice” (sau „acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice” [13]).

⁷ Бородин С. С., Громько С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007, р. 161; Корякин И.И. Административное право: учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018, р. 70.

⁸ Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015, р. 178.

⁹ Административное право /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 2002, р. 256.

¹⁰ Корякин И.И. Административное право: учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018, р. 70; Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015, р. 179.

¹¹ Ionescu R. Drept administrativ. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970, р. 215 – apoud Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, р. 3.

¹² Drăganu T. Actele de drept administrativ. București: Editura Științifică, 1980, р. 16-17 – apoud Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, р. 4.

¹³ Petrescu R. N. Drept administrativ. Cluj-Napoca: Accent, 2004, р. 275.

În această optică, s-a subliniat că noțiunea de *fapt administrativ* desemnează activitățile juridice, activitățile nejuridice, precum și toate activitățile de conducere, de organizare a executării și de executare în concret, îndeplinite de organele administrației de stat [14].

În viziunea altor autori, cele patru forme sunt reduse doar la trei, menționându-se că activitatea autorităților administrației publice, ca organe executive ale statului, se realizează prin diverse *acte juridice* (de exemplu, acte juridice civile, acte de dreptul muncii, acte de drept financiar etc.), precum și prin *operații administrative și fapte materiale* [15]. Observăm că în această viziune sunt excluse „actele cu caracter exclusiv politic”. În opinia noastră, excluderea dată este justificată prin faptul că aceste acte nu țin de esența „administrării”, ci de esența „guvernării”, care, spre deosebire de prima, comportă în exclusivitate un caracter politic. La rândul său, numai prin activitatea de „administrare” se realizează executarea propriu-zisă a legii. În acest sens, în doctrină se subliniază că „a administra” înseamnă „a face acte juridice care stabilesc drepturile și obligațiile respective ale persoanelor publice și ale particularilor și a realiza masa operațiunilor intelectuale și materiale pe care le solicită satisfacerea interesului general” [16].

În paralel, în doctrina rusă, drept *forme de realizare a puterii executive* sau *forme de realizare a administrării publice* sunt recunoscute a fi [17]: *emitterea/adoptarea de acte administrative* (normative și individuale), *realizarea altor acțiuni cu caracter juridic* (cum ar fi: eliberarea licențelor și a permisurilor, înregistrarea de stat a persoanelor juridice, a bunurilor etc., eliberarea de acte oficiale, precum acte de stare civilă, de identitate etc. [18]) și încheierea de contracte administrative.

Toate aceste activități constituie categoria *formelor juridice* de realizare a administrării publice, care este suplimentată de o altă categorie – *formele nejuridice* de realizare a administrației publice [19], din care fac parte *activitățile organizaționale* (precum, realizarea de studii, generalizări, instruire, consultări, antrenamente în rândul personalului etc.) și *activitățile tehnico-materiale* (precum, întocmirea de rapoarte, dări de seamă, elaborarea proiectelor de acte, multiplicarea și îndosărirea actelor etc.) prin care

¹⁴ Santai I. Drept administrativ și știința administrației. Curs litografiat. Sibiu, 1981, p. 7 – apud Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, p. 4-5.

¹⁵ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004, p. 60.

¹⁶ Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 2.

¹⁷ Административное право /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 2002, p. 256; Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015, p. 181.

¹⁸ Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007, p. 162.

¹⁹ Корякин И.И. Административное право: учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018, p. 70; Бородин С. С., Громыко С. С. Административное

se contribuie la realizarea administrării publice ^[20] (fiind astfel calificate ca forme ajutătoare).

Potrivit unor autori ruși ^[21], drept forme propriu-zise de realizare a administrării publice pot fi recunoscute doar cele juridice, întrucât doar prin intermediul acestora se realizează funcția principală a puterii executive – organizarea aplicării și aplicarea concretă a legii. Din acest considerent, anume aceste forme se și numesc *forme de realizare a puterii executive* sau *forme administrativ-juridice* (în timp ce celelalte forme – *nejuridice* – sunt denumite *forme de activitate internă a aparatului administrativ*).

În contextul sublinierii semnificației distincte a *formelor juridice de realizare a puterii executive*, unii autori ruși precizează că acestea presupun activități de elaborare a actelor normative, activități de executare a actelor normative (prin elaborarea de acte administrative individuale) și activități de încheiere a contractelor administrative ^[22].

În fine, important este ca *formele* în care se manifestă autoritățile administrației publice să fie prevăzute de lege sau alte acte normative, în caz contrar acestea riscă să fie anulate sau contestate ^[23].

O abordare similară a tipurilor de forme de realizare a administrării publice poate fi atestată și în doctrina românească, în care se subliniază destul de justificat că organele administrației de stat își concretizează activitatea ^[24]:

fie în *forme care sunt producătoare de efecte juridice proprii* (forme concrete de realizare a activității executive producătoare de efecte juridice ^[25]), în sensul că schimbă ceva din situația juridică a unor subiecte de drept,

fie în *forme care nu sunt concepute și realizate cu acest scop nemijocit* (forme ale activității executive care nu produc efecte juridice proprii ^[26]).

În prima categorie de forme au fost cuprinse *actele administrative*,

право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007, р. 161-162; Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015, р. 179.

²⁰ Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007, р. 165.

²¹ Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015, р. 179.

²² Корякин И.И. Административное право: учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018, р. 71.

²³ Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007, р. 161.

²⁴ Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, р. 6.

²⁵ Iovănaș I. Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, р. 210-211.

²⁶ Iovănaș I. Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, р. 210-211.

contractele administrative, actele civile, actele de drept al muncii și faptele juridice materiale, iar în a doua categorie operațiunile tehnico-administrative (activitățile /operațiunile, faptele/ direct productive, care nu sunt operațiuni de administrare” [27]) și actele exclusiv politice ale organelor administrative [28].

Prezintă importanță în ordinea dată de idei și faptul că, în funcție de regimul juridic aplicabil, doctrinarii români [29] delimitează două mari categorii de forme concrete de activitate a organelor administrației publice: a) *forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* (exclusiv sau alături de alt regim juridic) și b) *forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere*. În această ordine de idei, drept fapt administrativ se recunoaște a fi numai prima categorie de forme care cuprinde: 1) actul administrativ; 2) contractul administrativ; 3) operațiunea administrativă. În sfera celei de-a doua categorii de forme, sunt incluse: 1) actele juridice efectuate de organele administrației publice în virtutea capacității juridice civile; 2) operațiunile tehnico-administrative și 3) operațiunile direct productive.

Referitor la *operațiunile și faptele materiale* ale autorităților administrației publice, acestea sunt clasificate în [30]: *operațiuni tehnico-administrative* (de putere, de administrație internă, ce pot fi la rândul lor *producătoare de efecte juridice și neproducătoare de efecte juridice*); *operațiuni de realizare a serviciilor publice* (în domenii variate) și *operațiuni tehnico-materiale* (în domeniul economic și industrial).

Operațiunile și faptele materiale ale autorităților administrației publice se delimitează de actele juridice ale acestora prin *trăsături comune și specifice*. Ca *trăsături comune*, se reține, în primul rând, că acestea sunt activități materiale și nu manifestări exprese de voință de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, iar în al doilea rând, faptul că ele intervin, de regulă, în legătură cu emiterea și executarea actelor juridice ale autorităților administrației publice. În plus, se mai precizează că efectele juridice pe care le produc *operațiunile administrative* nu se datorează voinței ce se află la baza realizării lor, ci voinței legii, care prevede posibilitatea sau, după caz, necesitatea acestora [31]. Astfel, în unele cazuri, legea este cea care atribuie efecte juridice unor *fapte materiale*, caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorată producerii de efecte juridice, indepen-

²⁷ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, p. 6.

²⁸ Iovănaș I. *Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice*. Arad: Editura Servo-Sat, 1997, p. 9.

²⁹ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, p. 8.

³⁰ Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002, p. 13.

³¹ Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol. II. București: All Beck, 2004, p. 6.

dent de existența unei manifestări de voință în acest scop. În plus, nu numai *acțiunea*, dar și *inacțiunea* poate determina anumite modificări în lumea materială, adică poate produce efecte juridice ^[32] (bunăoară, cum ar fi tăcerea administrației).

Pornind de la aceste momente, devine clar că și aceste forme de realizare a administrării publice prezintă o importanță teoretică și practică distinctă, ceea ce ne determină să ne reținem atenția asupra acestora.

O prezentare destul de clară și desfășurată a *operațiunilor administrative* (numite și operații administrative) și a *faptelor materiale* (numite și operații materiale) atestăm la cercetătorul român D. Brezoianu ^[33], în opinia căruia cea mai mare parte din activitatea organelor administrației publice este alcătuită din *operații administrative*, precum și din *operații materiale*.

Operațiile administrative prezintă o deosebită însemnătate, deoarece cu ajutorul lor au loc emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative, precum și al altor acte juridice. Operațiile administrative fac parte din sfera mai largă a operațiilor de tehnică administrativă, care sunt utilizate și de alte organe ale statului, organizații nestatale și chiar de persoane fizice. *Operațiile administrative* se deosebesc de acestea întrucât sunt realizate numai de organele administrației publice, dar și se aseamănă cu ele prin conținutul lor material (de exemplu, aplicarea unei ștampile).

Unele *operații administrative* sunt înfăptuite în realizarea puterii de stat (de exemplu, sigilarea unui bun), în timp ce altele nu implică aceasta (de pildă multiplicarea și îndosarierea unor acte). Anumite operații administrative sunt simple activități materiale (ca datarea unui act), în timp ce altele reprezintă și o manifestare de voință (de exemplu, diferitele avize care se acordă pentru emiterea actelor administrative, în care se exprimă voința persoanelor care au acordat aceste avize).

În fine, autorul subliniază că numărul mai mare al operațiilor administrative în comparație cu cel al actelor administrative se explică prin aceea că, pentru elaborarea și executarea unui singur act administrativ, sunt necesare numeroase și variate operații administrative. Mai mult, fără operațiile administrative nu este posibilă nici elaborarea și nici executarea, nu numai a actelor administrative, dar nici a actelor celorlalte organe ale statului, atunci când executarea lor este realizată de organele administrației publice ^[34].

Totodată, ținând seama de sarcina generală a organelor administrației publice de a executa legea, operațiile administrative și operațiile (faptele) materiale prezintă o însemnătate de prim ordin în ceea ce privește însăși înfăptuirea administrației publice, desășurarea în cele mai bune condiții a

³² Petrescu R. N. Drept administrativ. Cluj-Napoca: Accent, 2004, p. 276.

³³ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004, p. 95-98.

³⁴ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004, p. 96.

relațiilor sociale [35].

În continuare, autorul citat precizează că *operațiile administrative* pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și executare a actelor administrative, și anume, în cea de pregătire, de emitere, de executare a actelor administrative, precum și în ceea ce privește controlul executării acestora, după cum urmează [36]:

în *faza de pregătire*, intervine o serie de operații administrative privind evidența datelor și documentarea (de exemplu, statistici, rapoarte, referate, studii, expertize etc.; procese-verbale de constatare a existenței unor fapte, pe baza cărora se va emite un act administrativ);

în *faza de emitere a actelor administrative*, pot interveni: întocmirea proiectelor de acte, avizarea acestor proiecte, operații cu ocazia votării actului (printre care convocarea organului colegial, stabilirea ordinii de zi, întocmirea proceselor-verbale de ședință etc.), operații necesare formei actului (de pildă, ștampilarea, datarea, înregistrarea, uneori, traducerea în altă limbă etc.);

în *faza de executare* intervine, de asemenea, o varietate de operații administrative, precum: operații de comunicare a actelor administrative (prin publicare în presă, afișare, comunicare la radio/televiziune, înmânarea de înștiințări individuale etc.). Tot la această fază, în caz de neexecutare benevolă a actelor administrative, pot fi aplicate o serie de măsuri administrative coercitive, cu scopul obținerii executării actelor administrative (de exemplu, tratamentul medical forțat, ținerea în carantină, reținerea unor persoane pentru cercetări, confiscarea de bunuri, sechestrarea acestora, popriri, blocarea conturilor etc.).

Pentru a se verifica modul cum au fost executate actele administrative, poate fi utilizată o gamă largă de *operații administrative de control*, precum: percheziții corporale și domiciliare, descinderi la fața locului, verificări de acte, inventarieri, expertize etc. De multe ori, operațiile de control sunt urmate de emiterea unor acte administrative, astfel încât aceste operații pot fi incluse, de asemenea, și în grupa operațiilor de pregătire și de elaborare a actelor administrative [37].

Din cele menționate, se poate observa că și *operațiile administrative* produc anumite efecte juridice, și anume efectele prevăzute de normele juridice care le reglementează (astfel, organul care a solicitat un aviz conform este obligat să emită actul administrativ cu respectarea strictă a acestuia; nesemnarea unui act administrativ generează nulitatea acestuia etc.) [38]. Acest moment denotă și justifică semnificația deosebită și necesitatea

³⁵ Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004, p. 97.

³⁶ Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004, p. 96-97.

³⁷ Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004, p. 97.

³⁸ Brezoianu D. *Drept administrativ român*. București: All Beck, 2004, p. 97.

operațiilor administrative pentru desfășurarea activității administrative de către autoritățile publice.

După cum s-a menționat mai sus, organele administrației publice înfăptuiesc, pe lângă *operații administrative*, și alte *operații (fapte) materiale*. În esență, trebuie de precizat că *operațiile administrative* nu sunt altceva decât *operații materiale*, dar de un anumit gen. *Operațiile administrative* sunt legate, în general, de emiterea, executarea și controlul executării unui act administrativ sau a unui alt act juridic concret, determinat, în timp ce *operațiile materiale* propriu-zise sunt înfăptuite în exercitarea unor atribuții ale organelor administrației publice, fără a avea o legătură directă cu un anumit act administrativ sau un alt act juridic, emis de organele administrației publice sau de alte organe de stat (de exemplu, semnarea și ștampilarea unui certificat medical sunt operații administrative privind emiterea aceluși certificat, în timp ce consultațiile medicale sunt operații materiale pentru realizarea atribuțiilor ce revin cadrelor medicale; de asemenea, operațiile legate de eliberarea unei diplome de absolvire a unei instituții de învățământ sunt operații administrative, în timp ce ținerea unei prelegeri, efectuarea unor lucrări de laborator, desfășurarea unui seminar etc. sunt operații materiale privind exercitarea funcției de personal didactic). Evident, în unele cazuri, distincția poate fi făcut destul de greu, de aceea problema trebuie rezolvată de la caz la caz, în mod diferențiat [39].

Important este, după cum subliniază autorul citat, că atât *operațiile administrative*, cât și alte *fapte materiale* (operațiile materiale) dau naștere, față de cel care le săvârșește, unei situații de răspundere juridică, în cazul în care, prin săvârșirea acestor operații, persoanele repective au încălcat dispozițiile legale, ele răspund penal, administrativ, disciplinar sau civil, în funcție de gravitatea încălcării și de efectele produse prin această încălcare. Chiar și pentru erorile din culpă, persoanele respective răspund (de pildă, în cazul unui tratament medical necorespunzător) [40]. Aspectul în cauză este unul foarte important, însă dată fiind complexitatea acestuia, ne rezervăm dreptul de a-l dezvolta mai amplu și detaliat cu ocazia unor demersuri științifice viitoare.

La moment, ținem să generalizăm cele expuse și să achiesăm la opinia cercetătorilor care se expun pentru recunoașterea următoarelor forme de realizare a administrării publice: *acte administrative* (normative, individuale și contracte administrative), care implică o manifestare de voință a autorităților în regim de putere publică, orientată spre generarea de efecte juridice în interes public, *operațiile/operațiunile administrative* (care pot fi cu caracter juridic și nejuridic), prin care se asigură elaborarea, executarea și controlul actelor administrative și *actele materiale* (cu caracter organizatoric, tehnic etc.) cu ajutorul cărora se asigură realizarea efectivă a tuturor celorlalte for-

³⁹ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004, p. 97-98.

⁴⁰ Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004, p. 97.

me de administrare publică.

Incontestabil, în cadrul acestor forme concrete de realizare a administrației publice locul central îl ocupă *actul administrativ*. Cu toate acestea, celelalte forme nu trebuie neglijate, întrucât, dat fiind faptul că de ele depinde pregătirea, elaborarea și executarea actelor administrative, este clar că de modul de realizare a acestor forme depinde valabilitatea sau nevalabilitatea actelor administrative adoptate de autorități, legalitatea sau ilegalitatea acestora și a executării lor. Mai mult, adeseori anume în cadrul acestor forme de realizare a administrării publice se admite încălcarea/vătămarea drepturilor omului de către autorități, moment ce justifică acordarea unei atenții sporite asupra corectitudinii și legalității realizării lor.

Pornind de la reperetele teoretice enunțate, considerăm că în context, ar fi necesar să vedem și poziția legiuitorului, expusă cu precădere în *Codul administrativ al Republicii Moldova* [⁴¹] (în continuare CA al RM). Spre deosebire de legislația abrogată (*Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 [⁴²]), *Codul administrativ al RM* definește câteva concepte relevante pentru subiectul abordat de noi și anume: *activitate administrativă*, *act administrativ individual*, *act administrativ normativ*, *operațiune administrativă* și *actul real*.

Astfel, potrivit art. 5 din *Codul administrativ al RM*, „*activitatea administrativă* reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea”. Așadar, *activitatea administrativă* realizată de către autoritățile administrației publice se exprimă în următoarele forme: acte administrative normative și individuale; contracte administrative; acte reale și operațiuni administrative. În principiu, observăm că legiuitorul a transpus în lege teoria doctrinară referitoare la formele de realizare a administrării publice.

Referitor la *actul administrativ individual*, conform art. 10 alin. (1) din *CA al RM*, acesta este definit ca „orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public”.

La rândul său, *actul administrativ normativ*, potrivit art. 12 din *CA al RM*, este „actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pen-

⁴¹ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (actualizat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).

⁴² Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.

tru un număr nedeterminat de situații identice”.

Contractul administrativ, în lumina art. 13 din CA al RM, este „contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel”.

Actul real îl găsim definit și explicat în art. 14 din CA al RM, după cum urmează: „(1) Actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. (2) Sînt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea.”

În fine, *operațiunile administrative*, conform definiției legale cuprinse în art. 15 din CA al RM, sunt „manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice”.

La o privire superficială asupra acestor definiții legale (în special, a actului real și a operațiunii administrative), observăm că ele diferă considerabil de definițiile și abordările doctrinare. Lucrul acesta nu este întâmplător, întrucât legiuitorul național în procesul legislativ de elaborare și adoptare a *Codului administrativ al RM*, s-a inspirat din doctrina și legislația Germaniei (în timp ce teoriile enunțate mai sus, care în mare parte sunt preluate și în doctrina autohtonă, provind din arealul științific rusesc și românesc, în acest ultim caz, fiind destul de puternică influența doctrinei franceze).

Toate aceste momente, vorbesc destul de clar despre necesitatea și importanța revizuirii doctrinei a instituției „activitatea administrativă” în arealul autohton. Justificarea în acest caz nu este doar una teoretică. Necesitatea dată este dictată și de practica raporturilor de drept administrativ și contencios administrativ, mai ales din perspectiva apărării drepturilor și libertăților omului vătămate de către autorități în cadrul activității administrative.

În contextul dat, sunt relevante normele cuprinse în art. 17 și art. 20 din CA al RM, potrivit cărora:

„Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se **aduce atingere prin activitate administrativă**” (art. 17);

„Dacă **printr-o activitate administrativă** se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod” (art. 20).

Sub aspect comparativ, amintim dispoziția art. 1 alin. (2) din *Legea contenciosului administrativ* nr. 793/2000 (abrogată), potrivit căreia: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, **printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri**, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recu-

noșterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”.

Așadar, se poate observa că dacă anterior intrării în vigoare a *Codului administrativ al RM*, drept vătămătoare de drepturi și libertăți erau recunoscute de legiuitor *actul administrativ și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*, atunci în prezent acesta admite că vătămarea acestor valori este posibilă prin orice activitate administrativă (din cele patru enunțate și definite în cod), recunoscând astfel dreptul persoanelor vătămăte în toate cazurile să se adreseze pentru protecție în instanța de contencios administrativ. Desigur, acest moment este binevenit, întrucât denotă o protecție juridică și judiciară mai amplă a drepturilor particularilor în raporturile lor cu autoritățile publice, dar totodată, ridică mari semne de întrebare și dileme în practică, întrucât la nivel teoretic nu s-a reușit până ce explicarea concepției Codului administrativ și interpretarea textului normativ al acestuia.

Dincolo de problema conținutului și esenței „activității administrative”, o importanță distinctă prezintă și conceptul de „vătămare a drepturilor omului” în cadrul acestei activități. Deci, cum propriu-zis pot fi vătămăte drepturile și libertățile omului de către autoritățile administrației publice în activitatea administrativă desfășurată?

O explicație teoretică strictă a acestei întrebări (sau un răspuns), la moment, în doctrină nu am atestat (ceea ce presupune că ea/el poate și exista!). În încercarea de a ne expune propria viziune, menționăm că vătămarea drepturilor/libertăților poate să ia:

- fie forma nerecunoașterii de către autoritate a dreptului/libertății persoanei recunscut/recunoscută de lege;
- fie forma anulării de către autoritate a dreptului/libertății persoanei recunscut/recunoscută de lege;
- fie forma limitării ilegale a exercitării dreptului/libertății persoanei recunscut/recunoscută de lege.

În primul caz, drept exemplu poate servi situația în care, în cadrul unei proceduri administrative, autoritatea publică ignoră dreptul la audiere al participantului la procedură (destinatarul actului administrativ ce urmează a fi adoptat), recunoscut acestuia prin norma cuprinsă în art. 94 alin. (1) din CA al RM.

În cel de-al doilea caz, drept exemplu poate servi situația în care autoritatea publică competentă de ținerea *Registrului public al bunurilor imobile*, executând hotărârea instanței de judecată prin care s-a decis declararea nulității a 1/2 cotă-parte din Titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren (înregistrat conform legii), radiază în întregime dreptul de proprietate asupra terenului din Registrul în cauză.

În cel de-al treilea caz, drept exemplu poate servi situația în care autoritatea publică, recunoscând printr-un act administrativ individual dreptul destinatarului acestuia la o prestație bănească, îl execută cu o întârziere exa-

gerată (contrar normelor legale) fără a avea un temei legal în acest sens.

În opinia noastră, cunoașterea formelor sau modalităților de vătămare a drepturilor și libertăților este extrem de importantă și necesară din mai multe considerente. Bunăoară, pornind de la aceasta devine mai clar ce poate solicita persoana vătămată de la autoritate, inclusiv prin intermediul instanței de judecată, în vederea apărării drepturilor sale. La fel, în asemenea condiții este mai facil de demonstrat caracterul ilegal al activității administrative în cadrul căreia s-a admis vătămarea. Totodată, odată clarificat acest aspect, este mai ușor de apreciat dacă vătămarea adusă drepturilor/libertăților a produs și careva prejudicii materiale titularului acestora, fiind posibilă astfel evaluarea corectă și probarea suficientă a acestuia.

În concluzie, ținem să reiterăm necesitatea absolută de a dezvolta în doctrina autohtonă teoria activității administrative și problema vătămării drepturilor omului în cadrul acesteia, pentru ca astfel să existe fundamentul științific necesar, indispensabil pentru o justiție administrativă corectă și echitabilă.

Referințe bibliografice:

1. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. II. București: All Beck, 2004 (368 p.) ISBN 973-655-560-7.
2. Brezoianu D. Drept administrativ român. București: All Beck, 2004 (616 p.) ISBN 973-655-427-9
3. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17.08.2018 (actualizat prin Legea nr. 13 din 12.03.21, MO96-99/09.04.21).
4. Drăganu T. Actele de drept administrativ. București: Editura Științifică, 1980.
5. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. Ed. a III-a. București: All Beck, 2002 (640 p.) ISBN 973-655-144-X.
6. Ionescu R. Drept administrativ. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1970.
7. Iovănaș I. Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977 (354 p.).
8. Iovănaș I. Dreptul administrativ. Activitatea administrației publice. Controlul exercitat asupra activității administrației publice. Arad: Editura Servo-Sat, 1997 (184 p.) ISBN 973-98295-2-X
9. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.
10. Petrescu R. N. Drept administrativ. Cluj-Napoca: Accent, 2004.
11. Santai I. Drept administrativ și știința administrației. Curs litografiat. Sibiu, 1981.

12. Административное право /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва: Юрист, 2002 (728 p.)
13. Ермаков В.Г., Касаткина Е.М. Административное право Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Елец: Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина, 2015 (285 p.).
14. Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/ ГУАП. СПб., 2007 (432 p.) ISBN 5-8088-0227-X
15. Корякин И.И. Административное право: учебное пособие. Якутск: Издательский дом СВФУ, 2018 (192 p.) ISBN 978-5-7513-2505-3
16. Мазурин С. Ф., Прокофьев К. Г. Социальное управление и административно-правовая деятельность. Лекция. В: Мир политики и социологии, 2018, №1 (p. 113-122) ISSN 2218-7499
17. Стахов А. И. Административное право России в 2 ч. Часть 1. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2019 (311 p.). ISBN 978-5-534-07148-1
18. Евсикова Е. В. Административное право: современный терминологический словарь. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2020 (400 p.) ISBN 978-5-907376-43-4